



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.010.03.2022

Pan
Mateusz Wojciechowski
Wójt Gminy Ostrowite
ul. Lipowa 2, 62-402 Ostrowite

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/077 – Zapewnienie trwałości inwestycji współfinansowanych środkami programów drogowych
w latach 2016-2021

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Ostrowitem, ul. Lipowa 2, 62-402 Ostrowite (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mateusz Wojciechowski, Wójt Gminy Ostrowite od 6 listopada 2018 r. (dalej: Wójt) ¹
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania na rzecz zachowania w stanie niepogorszonym użytkowanych dróg współfinansowanych środkami Programów drogowych w latach 2016-2021. 2. Sprawowanie nadzoru nad realizacją wybranej inwestycji drogowej oraz wykorzystaniem środków pozyskanych z Programów drogowych w latach 2016 - 2021.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2021 ²
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Tomasz Otworowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/53/2022 z 28 marca 2022 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ W okresie od 25 listopada 2014 r. r. do 5 listopada 2018 r. Wójtem Gminy Ostrowite był Pan Jan Tylman.

² z uwzględnieniem zdarzeń z okresu wcześniejszego i późniejszego, jeżeli miały związek z zagadnieniami objętymi kontrolą NIK.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 tj. (dalej: ustawa o NIK).

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2016-2021 Gmina skutecznie pozyskiwała środki Programów drogowych służące dofinansowaniu realizacji inwestycji drogowych na drogach lokalnych. Umożliwiło to poprawę stanu sieci dróg pozostających w zarządzie Wójta poprzez zwiększenie długości odcinków dróg o ulepszonych rodzajach nawierzchni względem dróg gruntowych. Rozliczenie otrzymanych źródeł dofinansowania inwestycji nastąpiło terminowo i zostało zatwierdzone przez dysponentów środków pomocowych. Przebudowane odcinki drogowe, na dzień przeprowadzenia czynności kontrolnych⁵, zachowywały niepogorszony stan techniczny. NIK stwierdziła jednak, że działania Gminy zmierzające do zachowania właściwego stanu przebudowanych dróg nie były realizowane w sposób prawidłowy, co potencjalnie może przyczynić się do pogorszenia trwałości dróg w kolejnych latach.

W latach 2016-2021 nie przeprowadzono okresowych kontroli stanu dróg i odstąpiono od umownego uprawnienia do monitorowania stanu dróg w okresie trwania rękojmi i gwarancji. Zapisy umów w sprawie realizacji inwestycji drogowych były w tym zakresie nieprecyzyjne lub wadliwe. W Gminie nie prowadzono wymaganej ewidencji dróg, a istniejąca stała organizacja ruchu na badanych trzech odcinkach dróg nie posiadała zatwierdzenia organu sprawującego nadzór nad zarządzaniem ruchem lub była niekompletna.

Gmina zapewniła sprawowanie usługi nadzoru inwestorskiego nad szczegółowo zbadaną inwestycją drogową jednak nierzetelnie dokumentowano przebieg robót budowlanych jak również odbiór końcowy inwestycji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania na rzecz zachowania w stanie niepogorszonym użytkowanych dróg współfinansowanych środkami Programów drogowych w latach 2016-2021.

Opis stanu faktycznego

1.1. Wójt zadania zarządcy drogi, o których mowa w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶, wykonywał przy pomocy Referatu ds. gospodarki komunalnej, przestrzennej i ochrony środowiska Urzędu⁷. Zarządzaniem siecią dróg gminnych zajmowało się dwóch pracowników Referatu, którzy legitymowali się wyższym wykształceniem technicznym. Żaden z pracowników nie posiadał wykształcenia wyższego kierunkowego w specjalności budowa dróg i mostów. Prowadzenie spraw z zakresu przygotowania, realizacji i nadzoru budowy oraz modernizacji obiektów budowlanych przypisano pracownikowi posiadającemu uzyskane w 2016 r. uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-budowlanej do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń wraz z aktualnym wpisem do okręgowej izby inżynierów budownictwa. Pracownik ten wziął w 2019 r. udział w szkoleniu⁸ dotyczącym przeglądów okresowych obiektów budowlanych. Do obowiązków drugiego

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ 5 maja 2022 r.

⁶ Dz. U. z 2021 r., poz. 1376. Dalej: ustawa o drogach.

⁷ W okresie do 14 marca 2019 r. prowadzeniem spraw związanych z zarządzaniem drogami przypisano do zadań stanowiska ds. informatyki, zadań obronnych i dróg.

⁸ Organizowanym przez Wielkopolską Okręgową Izbę Inżynierów Budownictwa.

pracownika należało m.in. prowadzenie ewidencji dróg, ich numeracja oraz opracowanie projektów organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 6-58)

Sieć dróg gminnych, wg stanu na koniec 2021 r., obejmowała drogi o łącznej długości 105,33 km⁹. Wszystkie zaliczone były do dróg klasy D, o których mowa w § 4 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie¹⁰. Prowadzone w kontrolowanym okresie działania inwestycyjne spowodowały wzrost udziału dróg o ulepszonej nawierzchni w sieci dróg gminnych z 55% w 2016 r. do 67% w 2021 r.

(akta kontroli str. 59-64)

Gmina, w okresie objętym kontrolą, na finansowanie dróg gminnych poniosła wydatki w wysokości 12.370,1 tys. zł, z czego wydatki inwestycyjne wyniosły 10.366,0 tys. zł, a remontowe 1.402,8 tys. zł. W ramach poniesionych wydatków Gmina przekazała także dotację celową na potrzeby dróg powiatowych w wysokości 601,4 tys. zł. W tym samym okresie dochody Gminy uzyskane w związku z zarządzaniem drogami gminnymi wyniosły 2.525,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 65-69)

Uzyskane zewnętrzne środki pomocowe w wysokości 4.044,6 tys. zł pozwoliły Gminie na zrealizowanie w okresie objętym kontrolą 11 inwestycji drogowych o łącznej długości 11,790 km i całkowitej wartości 6.628,3 tys. zł:

- Nr GK.272.4.2017.PN - „Przebudowa dróg gminnych nr: G47P, G50P, G51P w m. Stara Olszyna gm. Ostrowite” o łącznej długości 1,246 km i zrealizowanej w 2017 r. Całkowita wartość realizacji zadania wyniosła 573,8 tys. zł z czego dofinansowanie z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020¹¹ (dalej: PROW) wyniosło 336,1 tys. zł.

- Nr GK.272.5.2017 - „Przebudowa drogi gminnej nr G1035P w m. Szyszłowo, gm. Ostrowite” o długości 0,482 km i zrealizowanej w 2017 r. Całkowita wartość realizacji zadania wyniosła 270,1 tys. zł z czego z PROW Gmina uzyskała 160,0 tys. zł.

- Nr GK.272.22.2017 - „Przebudowa drogi gminnej w m. Kosewo – wieś” o długości 0,313 km i zrealizowanej w latach 2017-2018. Całkowita wartość realizacji zadania wyniosła 857,5 tys. zł z czego z PROW Gmina uzyskała 487,3 tys. zł.

- Nr GK.272.4.2017 - „Przebudowa drogi gminnej Kania – Skrzynka” o długości 1,760 km i zrealizowanej w 2017 r. Całkowita wartość realizacji zadania wyniosła 766,1 tys. zł z czego z PROW Gmina uzyskała 446,5 tys. zł.

- Nr OO.ZP.271.5.2020.PN - „Przebudowa drogi gminnej G1017P w m. Kąpiel – Chrzanowo Cześć I zadanie 1” o długości 0,990 km i zrealizowanej w 2020 r. Całkowita wartość zrealizowanego zadania wyniosła 442,8 tys. zł z czego z Funduszu Dróg Samorządowych¹² Gmina uzyskała 327,7 tys. zł.

- Nr OO.ZP.271.3.2020.PN - „Przebudowa drogi gminnej G1020P w m. Świnna” o długości 0,820 km i zrealizowanej w 2020 r. Całkowita wartość zrealizowanego

⁹ Na podstawie informacji, o których mowa w §2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach (Dz. U. Nr 67, poz. 583).

¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 124 ze zm. Dalej: rozporządzenie o warunkach technicznych dróg.

¹¹ Opracowywany na podstawie przepisów Unii Europejskiej, w szczególności rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 oraz aktów delegowanych i wykonawczych Komisji Europejskiej.

¹² Ustawa z 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (Dz. U. z 2022 r. poz. 505 tj., ze zm.). Dalej: RFRD.

zadania wyniosła 387,8 tys. zł z czego z RFRD Gmina uzyskała 296,3 tys. zł a z dotacji udzielanych przez samorząd województwa wielkopolskiego na budowę i modernizację dróg dojazdowych do gruntów rolnych udzielanych w trybie ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (dalej: dotacja na drogi dojazdowe do gruntów rolnych) 74,1 tys. zł.

- Nr OO.GK.271.12.2019.PN - „Przebudowa drogi gminnej G1006P i G1007P Siernicze Małe” o długości całkowitej 0,993 km i zrealizowanej w 2019 r. Całkowita wartość zrealizowanego zadania wyniosła 562,7 tys. zł, z czego z dotacji na drogi dojazdowe do gruntów rolnych Gmina otrzymała 144,0 tys. zł.

- Nr OO.GK.271.15.2019.PL - „Przebudowa drogi gminnej G1034P Szyszłowskie Holendry” o długości 1,599 km i zrealizowanej w 2019 r. Całkowita wartość zrealizowanego zadania wyniosła 911,4 tys. zł, z czego z dotacji na drogi dojazdowe do gruntów rolnych Gmina otrzymała 97,6 tys. zł.

- Nr OO.ZP.271.4.2020.PN - „Przebudowa drogi gminnej G1008P Siernicze Małe” o długości 0,998 km i zrealizowanej w 2020 r. Całkowita wartość zrealizowanego zadania wyniosła 458,8 tys. zł, z czego z RFRD Gmina uzyskała 254,3 tys. zł, a z dotacji na drogi dojazdowe do gruntów rolnych 75,9 tys. zł.

- Nr OO.ZP.271.7.2021.TP - „Przebudowa drogi gminnej G1010P Ostrowite – Michałowo” o długości 0,990 km i zrealizowanej w 2021 r. Całkowita wartość zrealizowanego zadania wyniosła 496,0 tys. zł, z czego z RFRD Gmina uzyskała 278,0 tys. zł, z dotacji na drogi dojazdowe do gruntów rolnych 132,8 tys. zł, a z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych¹³ 60,2 tys. zł.

- Nr OO.ZP.271.8.2021.TP - Przebudowa drogi gminnej G1010P Siernicze Wielkie - Posada” o długości 1,596 km i zrealizowanej w 2021 r. Całkowita wartość zrealizowanego zadania wyniosła 901,4 tys. zł, z czego z RFRD Gmina uzyskała 516,4 tys. zł, z dotacji na drogi dojazdowe do gruntów rolnych 113,5 tys. zł, a z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych¹⁴ 244,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 70-72)

1.2. W zawartych umowach finansowanych ze środków Programów drogowych Gmina wprowadziła instrumenty prawne chroniące przed niewłaściwym wykonaniem robót przez ich wykonawców. W przypadku pięciu umów przyjęto 60-miesięczny okres rękojmi¹⁵ i gwarancji na całość przedmiotu umowy (roboty, materiały, urządzenia), dwóch 36 miesięczny okres rękojmi i 72 miesięczny okres gwarancji, w trzech 60 miesięczny okres rękojmi przy okresach gwarancji 72 miesięcy, 36 miesięcy i 24 miesięcy, a w jednej umowie 60 miesięczny okres rękojmi i 72 miesięczny okres gwarancji. W jednej z ww. umów ustalono 72 letni okres gwarancji, a w kolejnej nie podano takiego okresu – o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Bieg gwarancji oraz rękojmi był liczony od dnia przeprowadzenia odbioru końcowego. W ramach udzielonej gwarancji wykonawcy robót zobowiązani byli do usunięcia wad fizycznych lub dostarczenia nowej rzeczy. Jeżeli w ramach usunięcia wady nastąpiłaby wymiana danego elementu robót lub urządzenia, termin gwarancji biegłby dla tego elementu lub urządzenia na nowo.

Zgodnie z warunkami umów, Zamawiający zobowiązany był do przeprowadzenia komisyjnego przeglądu technicznego umowy przed upływem okresu rękojmi oraz przed upływem gwarancji. Pomimo upływu w 2020 r. okresu rękojmi dwóch

¹³ Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M.P. poz. 662, ze zm.).

¹⁴ Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M.P. poz. 662, ze zm.).

¹⁵ Odpowiedzialność za wady fizyczne lub prawne – art. 556 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 tj., ze zm.).

umów Gmina nie doprowadziła do przeprowadzenia ww. przeglądu – o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 79-91, 100-112, 119-133, 140-152, 158-173, 181-196, 202-218, 223-238, 243-258, 266-280, 284-298, 302-306)

W dziewięciu z 11 umów Gmina w ramach realizacji zamówień publicznych zastosowała zabezpieczenie należytego wykonania umowy, wynikające z art. 449 ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹⁶, które miało służyć pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Natomiast nieustalenie takiego zabezpieczenia w dwóch umowach: nr OO.Zp.271.7.TP oraz nr OO.Zp.271.7.TP zawartych 11 czerwca 2021 r. Zastępca Wójta wyjaśniła *fakultatywnym charakterem takiego żądania*.

W sześciu umowach Gmina ustaliła wniesienie przez wykonawców zabezpieczenia w formie gwarancji ubezpieczeniowej. W trzech umowach¹⁷ zabezpieczenie ustalono w formie pieniężnej, w kwocie stanowiącej 3% wynagrodzenia umownego brutto, wniesionej przez wykonawców w terminie zawarcia umów. Zgodnie z warunkami umowy zamawiający dokonał zwrotu 70% kwot zabezpieczenia, jednak w późniejszym niż umowny terminie, określonym na 30 dni od dnia wykonania przedmiotu umowy i uznania go przez zamawiającego za należyte wykonane. Ponadto w jednym przypadku wysokość zwróconej kwoty nie była zgodna z ustaloną w umowie, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Pozostała kwota zabezpieczenia pieniężnego (30%) została pozostawiona na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady i zgodnie z umową ma zostać zwrócona w ciągu 15 dni po upływie okresu rękojmi. Okres rękojmi dla tych umów upływie w 2025 r.

Spośród sześciu umów, w których ustalono zabezpieczenia w formie gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania kontraktu oraz właściwego usunięcia wad i usterek, w pięciu umowach czas trwania ww. zabezpieczenia obejmował termin realizacji umów, a w jednej rzeczywisty okres realizacji robót był dłuższy niż okres obowiązywania gwarancji o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Wysokość gwarancji ubezpieczeniowej czterech kontraktów została ustalona na 10% umownego wynagrodzenia wykonawcy brutto, a dwóch na 5%.

(str. 79-306, 311)

1.3. Zarządca dróg gminnych nie prowadził ksiąg dróg oraz nie dokumentował przeprowadzania ich objazdów o czym mowa szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 76)

Zarządca dróg gminnych nie przeprowadzał okresowych kontroli stanu dróg o czym mowa szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.76)

Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego skontrolował cztery umowy dofinansowane ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Kontrole przeprowadzono w 2018 r. po dokonaniu przez Gminę odbioru końcowego robót. W ich wyniku stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- Umowa nr GK.272.4.2017.PN – stwierdzono wykonanie chodnika wraz z krawężnikiem i obrzeżami nieuwzględnionego w opisie technicznym projektu budowlanego oraz w planie zagospodarowania terenu. Wskazane ilości robót były zgodne z kosztorysem ofertowym wyłącznie w zakresie chodnika.

¹⁶ Dz. U. z 2021 r., poz. 1129 tj., ze zm. (dalej: ustawa PzP).

¹⁷ Nr OO.ZP.271.5.2020.PN, Nr OO.ZP.271.3.2020.PN oraz Nr OO.ZP.271.4.2020.PN zawartych 12 czerwca 2020 r.

W wyjaśnieniach przesłanych do Samorządu Województwa Wielkopolskiego Wójt wskazał, że *chodnik został ujęty w kosztorysie inwestorskim a nie został uwzględniony w projekcie budowlanym.*

- Umowa nr GK.272.5.2017 – stwierdzono wykonanie dodatkowego zjazdu nieujętego w dokumentacji projektowej, niezgodności w zakresie szerokości ścieku z elementów betonowych oraz profilu drogi.

Na okoliczność kontroli przedstawiciele województwa Wójt wyjaśnił, że *zjazd nie był objęty inwestycją, a został jedynie naprawiony na koszt wykonawcy. Ścieki betonowe według wyjaśnień Wójta zostały wykonane zgodnie z dokumentacją projektową, a profil drogi został skorygowany w celu połączenia z istniejącą drogą powiatową.*

- Umowa nr GK.272.22.2017 – stwierdzono zwiększenia ilości robót na dodatkowych zjazdach, dokonano korekty (zwiększenia) rzeczywistej ilości obrzeży betonowych oraz niewykonanie całego zakresu robót (wg kosztorysu ofertowego) dotyczących oznakowania pionowego.¹⁸

- Umowa nr GK.272.4.2017 – stwierdzono rozbieżności w zakresie wykonanych robót dotyczących zjazdów publicznych i indywidualnych oraz montażu dodatkowego oznakowania pionowego.¹⁹

W wyniku kontroli Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego dokonał korekty wysokości kosztów kwalifikowanych na łączną kwotę 97,3 tys. zł.

Jak wyjaśniła Kierownik referatu gospodarki komunalnej, przestrzennej i ochrony środowiska Urzędu *ww. cztery inwestycje zostały zrealizowane w okresie lat 2016 - 2018 w okresie poprzedniej kadencji władz samorządowych Gminy. Z uwagi na zmianę władz Gminy w 2018 r. oraz szereg zmian kadrowych wśród osób odpowiedzialnych za realizację tych inwestycji wyjaśnienie, jak dodała Kierownik, powyższych przyczyn ustaleń kontroli samorządu województwa oraz stanowisk pokontrolnych Gminy jest aktualnie niezwykle trudne i skomplikowane.*

(akta kontroli str. 346-568)

We wszystkich 11 zadaniach, po zakończeniu robót budowlanych, zamawiający udokumentował przeprowadzenie czynności komisyjnego odbioru końcowego w formie pisemnego protokołu z udziałem wykonawcy i inspektora nadzoru. Wszystkie zrealizowane roboty zostały uznane przez komisje odbiorowe za zrealizowane zgodnie z dokumentacją oraz wykonane jako „dobrze” pod względem technicznym, pomimo, że ww. wyniki kontroli przeprowadzonej przez Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego wykazały rozbieżności zrealizowanych robót w stosunku do dokumentacji projektowej o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 97-99, 117-118, 137-139, 155-157, 178-180, 199-201, 221-222, 241-242, 263-265, 281-283, 299-301, 391-402446-457, 503-514, 561-568)

1.4. Na zarządzanych drogach gminnych od 21 marca 2019 r.²⁰ nie wprowadzano zakazów poruszania się pojazdów obejmujących pojazdy ciężarowe o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 12 t lub zakazów ruchu pojazdów o mniejszej masie pojazdów pow. 3,5 t. Zarządca dróg nie prowadził również kontroli użytkowników dróg gminnych obejmujących sprawdzanie masy lub nacisku osi pojazdu znajdującego się na drodze, o których mowa w art. 129d ust. 2 pkt 4 ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym²¹ oraz nie zwracał się do Inspekcji

¹⁸ Ówczesny wójt nie przekazywał w tej sprawie wyjaśnień marszałkowi województwa.

¹⁹ Ówczesny wójt nie przekazywał w tej sprawie wyjaśnień marszałkowi województwa.

²⁰ Wydanie wyroku TSUE w sprawie C-127/17.

²¹ Dz. U. z 2022 r., poz. 988 tj., ze zm. (dalej: ustawa Prawo o ruchu drogowym).

Transportu Drogowego i Komendy Powiatowej Policji w Słupcy o przeprowadzenie takiej kontroli.

Kierownik referatu ds. gospodarki komunalnej, przestrzennej i ochrony środowiska Urzędu wyjaśniła, że na drogach gminnych prowadzony jest wyłącznie ruch o znaczeniu lokalnym, na których nie poruszają się pojazdy przekraczające 12 t masy własnej, a podmioty prowadzące działalność gospodarczą związaną z transportem zlokalizowane są przy drogach powiatowych i wojewódzkich. Kontynuując wyjaśnienia Kierownik dodała, że mieszkańcy nie kierowali do Urzędu żadnych zgłoszeń w celu wprowadzenia zmiany organizacji ruchu w tym zakresie.

(akta kontroli str. 77)

Z informacji uzyskanych od Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Poznaniu oraz od Komendanta Powiatowego Policji w Słupcy wynikało, że inspektorzy i funkcjonariusze nie przeprowadzali kontroli pojazdów wykonujących przewóz drogowy w zakresie sprawdzania masy lub nacisków osi pojazdów poruszających się po drogach gminnych pozostających w zarządzie Wójta. Na terenie Gminy nie znajdowały się punkty wagowe zlokalizowane na sieci dróg wojewódzkich i krajowych.

(akta kontroli str. 333-345)

Komenda Powiatowa Policji w Słupcy nie zgłaszała Gminie wniosków dotyczących niewłaściwego stanu zrealizowanych 11 odcinków dróg sfinansowanych ze środków Programów lub ich nieprawidłowego oznakowania.

(akta kontroli str. 333-336)

1.5. W wyniku przeprowadzonych oględzin trzech wybranych odcinków dróg²² przebudowanych w ramach środków pozyskanych z Programów nie stwierdzono na nich występowania nieprawidłowości w zakresie jakości i trwałości wykonanych robót.

Na dwóch odcinkach nawierzchnię ścieralną jezdni wykonano z betonu asfaltowego a w m. Kosewo z betonowej kostki brukowej. Stan nawierzchni był dobry, nie stwierdzono występowania nierówności jezdni w profilu poprzecznym i podłużnym jezdni. Nawierzchnie nie posiadały spękań, ubytków oraz obłamania krawędzi. Stan poboczy z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie na drodze w m. Szyszłowskie Holendry oraz na odcinku Siernicze Wielkie - Posada był dobry, nie wykazywał ubytków ani nierówności. Chodniki w m. Kosewo oraz w m. Siernicze Wielkie, zgodnie z dokumentacją techniczną, wykonano z betonowej kostki brukowej koloru szarego, a zjazdy w ciągu chodnika z kostki koloru czerwonego. Ich stan był dobry. Zjazdy na pozostałych odcinkach dróg wykonano, zgodnie z dokumentacją techniczną, z betonu asfaltowego. W m. Siernicze Wielkie zamontowano bariery energochłonne w lokalizacji wynikającej z dokumentacji technicznej. Bariery były w dobrym stanie technicznym.

W ramach realizacji ww. trzech inwestycji stwierdzono wystąpienie niezgodności pomiędzy dokumentacją techniczną stanowiącą część umów, dokumentacją powykonawczą, a stanem rzeczywistym o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Na żadnym z trzech odcinków dróg poddanych oględzinom nie stwierdzono zastoisk wody na powierzchni jezdni i chodnika oraz prowadzenia robót w pasie drogowym, czy też pozostałości po ich niedawnej realizacji.

²² GK.272.22.2017 - „Przebudowa drogi gminnej w m. Kosewo – wieś”, OO.GK.271.15.2019.PL - „Przebudowa drogi gminnej G1034P Szyszłowskie Holendry” oraz OO.ZP.271.8.2021.TP - Przebudowa drogi gminnej G1010P Siernicze Wielkie - Posada”.

Organizacja ruchu wprowadzona na przebudowanych drogach była niekompletna lub nie została wprowadzona zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 631-698, 710-742)

1.6. Nie wystąpiły przypadki zdarzeń drogowych skutkujących uszkodzeniem lub zniszczeniem dróg gminnych, których przebudowa została sfinansowana m.in. ze środków Programów drogowych. Ponadto jak dodała Kierownik referatu ds. gospodarki komunalnej, przestrzennej i ochrony środowiska Urzędu *wszystkie zarządzane drogi objęte są polisą ubezpieczeniową odpowiedzialności cywilnej zarządcy drogi od zdarzeń drogowych*.

(akta kontroli str. 77)

Z informacji uzyskanych z Komendy Powiatowej Policji w Słupcy wynikało, że w kontrolowanym okresie na sześciu z 11 zrealizowanych odcinków dróg współfinansowanych ze środków Programów odnotowano łącznie 19 kolizji. W zdarzeniach nie wystąpiły przypadki osób rannych oraz ofiar śmiertelnych.

(akta kontroli str. 333-336)

1.7. W okresie objętym kontrolą, po oddaniu 11 odcinków dróg do użytkowania Gmina nie prowadziła na nich żadnych prac budowlanych.

(akta kontroli str. 73)

W czterech umowach²³ o dofinansowanie przebudowy dróg gminnych ze środków PROW Gmina została zobowiązana do opracowania projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Obowiązek ten, w myśl art. 20 ust. 2 ustawy o drogach publicznych stanowi zadanie zarządcy drogi. Jak wyjaśniła Kierownik referatu gospodarki komunalnej, przestrzennej i ochrony środowiska *ww. plany uchwalane są przez radę gminy w formie budżetu w ujęciu inwestycji do zrealizowania w danym roku kalendarzowym. W Gminie opracowano w 2005 r. wykaz inwestycji drogowych do realizacji do 2021 r.* Kontynuując wyjaśnienia Kierownik zwróciła również uwagę, że *w świetle obowiązujących przepisów nie określono formy takich planów*.

(akta kontroli str. 347-390, 403-445, 458-502, 515-560, 845)

W kontrolowanym okresie do Urzędu nie wpłynęły skargi lub wnioski dotyczące dróg gminnych.

(akta kontroli str. 78)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Gmina nie dochowała należytej staranności przy sporządzaniu tekstu dwóch z 11 umów na roboty dotyczące budowy dróg finansowanych z Programów:

- w umowie o roboty budowlane nr GK.272.4.2017.PN z 11 kwietnia 2017 r. nie określono długości okresu gwarancji jakości na wykonane roboty jak i na całość przedmiotu umowy. W §13 ust. 4 umowy pozostawiono niewypełnione pole w miejscu podania liczby lat udzielonej przez wykonawcę gwarancji.

- w §13 ust. 4 umowy nr GK.272.22.2017 z 27 września 2017 r. jako okres gwarancji udzielanej przez wykonawcę wskazano 72 lata.

Z-ca Wójta nieprawidłowości w sporządzanych umowach wyjaśniła *przeoczeniem oraz omyłką pisarską. Długość okresu gwarancji obu umów nr GK.272.4.2017.PN i GK.272.22.2017 wynosiła, zgodnie z formularzem ofertowym, w rzeczywistości*

²³ „Przebudowa dróg gminnych nr: G47P, G50P, G51P w m. Stara Olszyna gm. Ostrowite”, „Przebudowa drogi gminnej nr G1035P w m. Szyszłowo, gm. Ostrowite”, „Przebudowa drogi gminnej w m. Kosewo – wieś”, „Przebudowa drogi gminnej Kania – Skrzyńka”.

72 miesiące. Na powyższe, wg składającej wyjaśnienia, miały również wpływ zmiany kadrowe w Urzędzie.

(akta kontroli str. 79-91, 119-133, 310-312)

2. W trzech objętych robotami odcinkach dróg w ramach umów nr GK.272.4.2017.PN z 11 kwietnia 2017 r., nr GK.272.4.2017 z 29 marca 2017 r. oraz nr GK.272.5.2017 z 6 kwietnia 2017 r., dla których upłynął umowny okres rękojmi, zamawiający nie przeprowadził komisyjnego przeglądu technicznego wykonanych robót. Zgodnie z warunkami umów, z czynności odbioru końcowego, odbioru pogwarancyjnego i odbioru przed upływem okresu rękojmi powinien być spisany protokół zawierający wszelkie ustalenia dokonane w toku odbioru oraz terminy wyznaczone na usunięcie stwierdzonych w tej dacie wad.

Nieprzeprowadzenie ww. przeglądów, Za-ca Wójta wyjaśniła niedopatrzaniem wynikającym z niestwierdzenia w okresie rękojmi i gwarancji wad i usterek w zrealizowanych zadaniach. Na powyższe, wg składającej wyjaśnienia, miały również wpływ zmiany kadrowe w Urzędzie.

(akta kontroli str. 79-91, 100-112, 140-152, 311)

3. Pomimo zawarcia 8 grudnia 2017 r. aneksu nr 1 do umowy nr GK.272.22.2017 z 27 września 2017 r. wydłużającego termin zakończenia realizacji całości przedmiotu zamówienia do 30 marca 2018 r. nie zobowiązano wykonawcy do odpowiedniego wydłużenia ustanowionej gwarancji ubezpieczeniowej (§ 5 ust. 4 umowy). Stanowiąca załącznik do umowy gwarancja ubezpieczeniowa należytego wykonania umowy nr COR003843 z 26 września 2017 r. obejmowała realizację robót w okresie od 27 września 2017 r. do 15 stycznia 2018 r., natomiast roboty zostały odebrane przez Zamawiającego 7 marca 2018 r.

Z-ca Wójta niedopatrzaniem wyjaśniła niewyegzekwowanie od wykonawcy nowej gwarancji ubezpieczeniowej obejmującej rzeczywisty przedłużony okres realizacji umownego zakresu robót. Kontynuując, składająca wyjaśnienia, dodała, że w przedłużonym o niespełna cztery miesiące okresie roboty zostały należycie wykonane. Na powyższe, według Z-cy Wójta, miały również wpływ zmiany kadrowe w Urzędzie.

(akta kontroli str. 119-139, 311-312)

4. Zamawiający zwrócił trzem wykonawcom określoną w umowie część pieniężnego zabezpieczenia (w łącznej kwocie 25,5 tys. zł) należytego wykonania przedmiotu umów²⁴ z przekroczeniem terminu określonego w tych umowach. W §12 ust. 5 umowy te stanowiły, że zamawiający ma zwrócić 70% kwoty zabezpieczenia należytego wykonania umowy w terminie 30 dni od dnia wykonania przedmiotu umowy i uznania go przez zamawiającego za należycie wykonany. Protokolarnego odbioru robót ww. trzech umów dokonano 7 września 2020 r. natomiast zwrotu 70% kwoty zabezpieczenia, bez konieczności ponoszenia kosztu odsetek, dokonano 13 sierpnia 2021 r. tj. 310 dni po umownym terminie.

Powyższą zwłokę Z-ca Wójta wyjaśniła niedopatrzaniem podległego pracownika.

(akta kontroli str. 158-201, 243-265, 311)

5. Zarządca drogi nie prowadził, oddzielnie dla każdej drogi gminnej, książek dróg oraz dziennika objazdów dróg gminnych, o których mowa w §9 ust. 1 pkt 1 i 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów

²⁴ nr OO.ZP.271.5.2020.PN, nr OO.GK.271.4.2020.PN oraz nr OO.ZP.271.3.2020.PN zawartych 12 czerwca 2020 r.

i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom²⁵.

Powyższe zaniechanie Kierownik referatu ds. gospodarki komunalnej, przestrzennej i ochrony środowiska Urzędu wyjaśniła *brakiem środków finansowych w budżecie gminnym*.

(akta kontroli str. 76)

6. Zarządca nie realizował obowiązku określonego w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli stanu wszystkich zarządzanych dróg, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikacji cech i wskazania usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Drogi, jako liniowy obiekt budowlany, podlegają w czasie ich użytkowania obowiązkowym okresowym kontrolom stanu technicznego także na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁶, tj.:

- okresowej kontroli, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego obiektu,
- okresowej kontroli, co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego oraz przydatności obiektu budowlanego do użytkowania.

Obowiązek przeprowadzania przez Gminę ww. kontroli został również określony w umowach o dofinansowaniu czterech zadań²⁷ ze środków PROW.

Odstąpienie od zapewnienia przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg Kierownik referatu ds. gospodarki komunalnej, przestrzennej i ochrony środowiska Urzędu wyjaśniła *brakiem środków finansowych w budżecie gminnym*.

(akta kontroli str. 76-77, 347-390, 403-445, 458-502, 515-560)

7. Komisje, powołane przez Wójta do przeprowadzenia odbioru końcowego robót zrealizowanych w ramach czterech umów nr: GK.272.4.2017.PN, GK.272.5.2017, GK.272.22.2017, GK.272.4.2017 stwierdziły odpowiednio w protokołach odbioru końcowego bez numeru z 7 sierpnia 2017 r., nr 1/2017 z 7 sierpnia 2017 r., bez numeru z 7 marca 2018 r. oraz bez numeru z 11 września 2017 r. zgodność wykonanych robót z projektem budowlanym i przedmiarem robót, podczas gdy wyniki kontroli przeprowadzonych w 2018 r. przez UMWW stwierdziły wystąpienie rozbieżności²⁸ pomiędzy zakresem rzeczowym i ilościowym wykonanych robót a dokumentacją techniczną.

Ponadto w toku kontroli NIK ustalono, że w ramach realizacji inwestycji pn. „Przebudowa drogi gminnej Kosewo – wieś” wystąpiły rozbieżności między dokumentacją powykonawczą inwestycji, zakresem umownym oraz stanem rzeczywistym w zakresie zjazdów indywidualnych do posesji, tj:

- wykonany zjazd w km 0+042 (strona lewa) o szer. 4,0 m nie został ujęty w dokumentacji projektowej,
- wykonany zjazd w km 0+090 (strona lewa) o szer. 5,5 m był przesunięty w stosunku do dokumentacji projektowej o ok. 20 m (km 0+110),
- nie wykonano zjazdu w km. 0+120 (strona lewa) o szer.4,5 m ujętego w dokumentacji projektowej,

²⁵ Dz. U. Nr 67, poz. 582

²⁶ Dz. U. z 2021 r., poz. 2351 tj., ze zm. – dalej: ustawa Prawo budowlane.

²⁷ „Przebudowa dróg gminnych nr: G47P, G50P, G51P w m. Stara Olszyna gm. Ostrowite”, „Przebudowa drogi gminnej nr G1035P w m. Szyszłowo, gm. Ostrowite”, „Przebudowa drogi gminnej w m. Kosewo – wieś”, „Przebudowa drogi gminnej Kania – Skrzyńska”.

²⁸ O czym szerzej w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia.

- wykonany zjazd w km 0+150 (strona prawa) posiadał szerokość 5,5 m a wg dokumentacji projektowej powinna ona wynosić 7,7 m,
- zjazd w km 0+191 (strona prawa) wykonano jako podwójny o szerokości 13,0 m a wg dokumentacji powinien być to zjazd pojedynczy o szer. 4,5 m.

W ramach realizacji inwestycji pn. „Przebudowa drogi gminnej nr G1034P w m. Szyszłowskie Holendry” stwierdzono niezgodność między dokumentacją powykonawczą inwestycji, zakresem umownym oraz stanem rzeczywistym w zakresie zjazdu indywidualnego w km 0+395 (strona lewa), który został przesunięty względem dokumentacji technicznej do km 0+450.

Natomiast przy realizacji inwestycji pn. „Przebudowa drogi gminnej nr G1010P Siernicze Wielkie - Posada” wykonano zjazd indywidualny w km 0+320 (strona prawa) o szer. 7,0 m, który nie został ujęty w dokumentacji technicznej.

Ww. trzy przebudowy dróg zostały odebrane przez komisje odbiorowe powołane przez Wójta a roboty zostały uznane za wykonane zgodnie z dokumentacją techniczną. Zgodnie z definicją podaną w art. 3 pkt. 14 ustawy Prawo budowlane dokumentacja powykonawcza to dokumentacja budowy z naniesionymi zmianami dokonanymi w toku wykonywania robót oraz geodezyjnymi pomiarami powykonawczymi, a przez dokumentację budowy należy rozumieć m.in. protokół odbioru końcowego – art. 3 pkt 13 ustawy Prawo budowlane. Ponadto zgodnie z warunkami umów na roboty budowlane, obowiązkiem wykonawców było przekazać zamawiającemu dokumentację powykonawczą z naniesionymi odstępstwami i zmianami oraz mapę inwentaryzacyjną.

Jak wyjaśniła Kierownik referatu gospodarki komunalnej, przestrzennej i ochrony środowiska Urzędu komisje odbiorowe przeoczyły powyższe zmiany zakresu robót, a wykonawcy nie nanieśli zmian na plany sytuacyjne (mapy) dokumentacji powykonawczej.

(akta kontroli str. 97-99, 117-118, 137-139, 155-157, 391-402, 446-457, 503-514, 561-568, 631-651, 652-673, 691-698, 710-728, 835-837)

8. Wójt jako zarządca dróg gminnych, na dwóch drogach nie zapewnił wprowadzenia organizacji ruchu w zakresie:

- opracowania projektu organizacji ruchu dla przebudowanej drogi w ramach umowy nr GK.272.22.2017 - „Przebudowa drogi gminnej w m. Kosewo – wieś”,
- uzyskania zatwierdzenia organizacji ruchu na całym odcinku przebudowy drogi gminnej G1010P „Siernicze Wielkie - Posada” w ramach umowy nr OO.ZP.271.8.2021.TP za wyjątkiem skrzyżowania z drogą wojewódzką w km 1+557, na którym pomimo uzyskania zatwierdzenia²⁹ dla organizacji ruchu, oznakowanie pionowe i poziome było niekompletne³⁰. Ponadto na skrzyżowaniu z drogą powiatową 3050P w km 0+000 nie wykonano całego zakresu oznakowania poziomego. Brak było linii P-3b i P-13.

W przypadku zadania objętego umową nr OO.GK.271.15.2019.PL - „Przebudowa drogi gminnej G1034P Szyszłowskie Holendry” stwierdzono brak zgodności wprowadzonej organizacji ruchu³¹ ze stanem faktycznym. Na drodze znajdował się znak A-1 w km 0+465 po prawej stronie, który nie był ujęty w projekcie organizacji ruchu.

Jak wyjaśniła Kierownik referatu gospodarki komunalnej, przestrzennej i ochrony środowiska Urzędu brak organizacji ruchu w m. Kosewo wynikał z niewystąpienia o zatwierdzenie organizacji ruchu. Ówczesny pracownik Urzędu i projektant dokonali

²⁹ Zatwierdzenie Marszałka Województwa Wielkopolskiego nr WZDW.WUD.4201-177/21 z 17 sierpnia 2021 r.

³⁰ Brak znaku T6d i brak linii P-7a.

³¹ Zatwierdzenie Starosty Słupeckiego nr KTZ.7121.99.2019 z 21 października 2019 r.

samodzielnego dostosowania istniejącej organizacji ruchu. W ocenie składającej wyjaśnienia potwierdzeniem dla przyjętego sposobu wprowadzenia organizacji ruchu był brak sprzeciwu Starosty Słupckiego do zgłoszenia przebudowy drogi. Natomiast w przypadku drogi Siernicze Wielkie – Posada, Kierownik wskazała na zatwierdzenie organizacji ruchu na skrzyżowaniu przebudowanej drogi z drogą wojewódzką przez Marszałka Województwa Wielkopolskiego oraz pozytywną opinię Starosty Słupckiego w zakresie tego zatwierdzenia, które wg wyjaśniającej umożliwiło wprowadzenie stałej organizacji ruchu zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Brak kompletnego wykonania oznakowania pionowego i poziomego na skrzyżowaniu z drogą wojewódzką Kierownik wyjaśniła niewystarczającymi środkami budżetowymi. Umowa z wykonawcą nie obejmowała wykonania oznakowania ww. skrzyżowania, które miało zostać wykonane przez Gminę. Natomiast niewykonanie całego zakresu oznakowania poziomego na skrzyżowaniu z drogą powiatową, Kierownik wyjaśniła przeoczeniem komisji odbiorowej.

Nieujęty w organizacji ruchu znak A-1 w m. Szyszłowskie Holendry, jak wyjaśniła Kierownik, pozostał na drodze przez przeoczenie i został niezwłocznie po przeprowadzonych oględzinach NIK zdemontowany.

Zgodnie z § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem³² podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu jest jego zatwierdzenie, a zatwierdzona stała organizacja ruchu, związana z przebudową drogi stanowi integralną część dokumentacji budowy. Organem zarządzającym ruchem na drogach gminnych będących w zarządzie Wójta, zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym, jest Starosta Słupcki. W przypadku organizacji ruchu na skrzyżowaniu dróg zarządzanych przez różne organy, organizację ruchu, zgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie organizacji ruchu, zatwierdza organ zarządzający ruchem właściwy dla drogi wyższej kategorii. Ponadto zgodnie z § 7 ww. rozporządzenia, opinia organu zarządzającego ruchem drogi niższej kategorii jest elementem projektu organizacji ruchu i nie stanowi jego zatwierdzenia.

Wskutek dokonania przez komisję odbiorową niewłaściwego odbioru, zamawiający zrealizował płatności za całość wykonanej inwestycji pomimo niezrealizowania przez wykonawcę pełnego zakresu robót dotyczących oznakowania poziomego na skrzyżowaniu z drogą powiatową nr 3050P w km 0+000³³. Wykonawca nie oznakował jezdni linią P-3b o powierzchni 0,90 m² oraz linii warunkowego zatrzymania złożonej z trójkątów P-13 o powierzchni 0,94 m².

(akta kontroli str. 299-301, 631-638, 652-660, 674-690, 691-698, 729-742, 768-808, 836-837)

OCENA CZĄSTKOWA

Stan techniczny kontrolowanych dróg po ich odebraniu i oddaniu do użytkowania nie wskazywał na nadmierne zużycie jednak niedochowanie staranności przy sporządzaniu umów, nierzetelne odbiory końcowe robót oraz monitorowanie stanu dróg w okresie gwarancji i rękojmi nie sprzyjały zachowaniu oczekiwanej trwałości zrealizowanych inwestycji. Zachowaniu w stanie nie pogorszonym użytkowanych dróg nie sprzyjało także niezapewnienie przeprowadzania okresowych kontroli ich stanu technicznego. W Gminie nie prowadzono wymaganej ewidencji dróg a wprowadzona organizacja ruchu na badanych trzech odcinkach

³² Dz. U. z 2017 r., poz. 784 (dalej: rozporządzenie w sprawie organizacji ruchu).

³³ Koszt niezrealizowanych robót wyniósł 34,72 zł. Cena jednostkowa 1m² oznakowania poziomego jezdni farba chlorokauczukową wg kosztorysu ofertowego wynosiła 18,87 zł.

dróg nie uzyskała zatwierdzenia organu sprawującego nadzór nad zarządzaniem ruchem lub była niekompletna.

2. Nadzór nad realizacją inwestycji drogowej i wykorzystaniem środków pozyskanych z Programów drogowych w latach 2016-2021.

Opis stanu faktycznego

2.1 Żadna z 11 inwestycji przebudowy dróg sfinansowanych ze środków pomocowych Programów nie wymagała uzyskania pozwolenia na budowę, a jedynie zgłoszenie robót.

(akta kontroli str. 70-72, 302-306)

Dokumentacja projektowo-kosztorysowa na przebudowę drogi gminnej nr G1010P Siernicze Wielkie – Posada została przyjęta przez Gminę 30 lipca 2020 r. W protokole przekazania Projektant oświadczył, że *dokumentacja została wykonana zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej*. Zgodnie z umową projektant opracował m.in. projekt wykonawczy, przedmiar robót, kosztorys inwestorski, specyfikację techniczną wykonania i odbioru robót. Projekt organizacji ruchu był uzgodniony, jednak Wójt nie wystąpił do Starosty Słupeckiego o jego zatwierdzenie.

(akta kontroli str. 699-808)

Wójt wystąpił 3 sierpnia 2020 r. do Starosty Słupeckiego ze zgłoszeniem przebudowy drogi na podstawie art. 29 ust. 3 pkt 1 lit. d ustawy Prawo Budowlane. Przewidywany termin rozpoczęcia robót zaplanowano na 31 sierpnia 2020 r. Zakres i sposób wykonania robót podany w zgłoszeniu miał być zgodny z załączoną dokumentacją projektową. Organ nie wniósł sprzeciwu do zgłoszenia.

(akta kontroli str. 809)

Umowa z wykonawcą robót została zawarta 11 czerwca 2021 r. W tym samym dniu inwestor przekazał wykonawcy placu budowy wraz z dokumentacją projektową wraz z dziennikiem budowy. Wójt, na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane polecił wykonawcy odstąpić od prowadzenia dziennika budowy.

(akta kontroli str. 284-298, 810-811)

Inwestycja została rozpoczęta w terminie określonym w umowie o dofinansowanie zadania z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg³⁴.

(akta kontroli str. 284-298, 572-609, 810)

2.2 Projektant zgodnie z umową zobowiązany był do sprawowania nadzoru autorskiego w trakcie realizacji inwestycji, a w szczególności do nadzorowania zgodności jej realizacji z dokumentacją projektową. Na podstawie odrębnej umowy Gmina powierzyła projektantowi również pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego. Do podstawowych obowiązków inspektora należało m.in. sprawowanie kontroli zgodności realizacji robót z dokumentacją projektową, sprawdzanie i odbiór robót budowlanych oraz kontrolowanie jakości wykonywanych robót, wbudowanych materiałów i ich zgodności z obowiązującymi normami, przepisami, specyfikacją techniczną i dokumentacją projektową.

(akta kontroli str. 826-831)

W związku z brakiem konieczności prowadzenia dziennika budowy nie była prowadzona w toku kontroli inna dokumentacja. Inwestor otrzymał wyłącznie operat

³⁴ Aneks nr 1 do umowy nr 7.49/21 z 14 czerwca 2021 r.

kołaudacyjny w ramach dokonania odbioru końcowego robót o czym szerzej w pkt. 2.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 299-301, 811, 814-823)

2.3 Zgodnie z umową, czas realizacji inwestycji wynosił trzy miesiące licząc od dnia zawarcia umowy - tj. 11 czerwca 2021 r. Wykonawca 10 września 2021 r. powiadomił pisemnie inwestora o zakończeniu robót. Wójt wyznaczył termin odbioru końcowego robót na 17 września 2021 r.

(akta kontroli str. 284-298, 812-813)

Komisja odbiorowa powołana przez Wójta składała się z trzech pracowników Urzędu. Odbiór końcowy robót został przeprowadzony również przy udziale inspektora nadzoru oraz przedstawiciela wykonawcy. Komisja ustaliła, że *roboty zostały wykonane zgodnie z dokumentacją, zgłoszeniem robót pod względem technicznym dobrze*. Komisja, pomimo nieprzedłożenia przez wykonawcę wszystkich wymaganych dokumentów, postanowiła uznać roboty wykonane za zgodnie z zawartą umową i odebrane o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 299-301)

Komisja nie stwierdziła wad i usterek w zrealizowanej inwestycji.

(akta kontroli str. 300)

2.4 Inwestycja obejmowała przebudowę odcinka drogi o długości 1.596,64 m. Droga stanowiła dojazd do posesji i gruntów rolnych. Istniejąca droga zbudowana była fragmentami z nawierzchni bitumicznej, nawierzchni z mieszanek kruszywa łamanego utrwalonych emulsją asfaltową, lub z destruktu bitumicznego. Istniały pobocza o nawierzchni trawiastej oraz lokalnie występowały rowy drogowe. Dokumentacja projektowa zakładała budowę drogi o szerokości jezdni 4,50 m i umocnionych kruszywem łamanym poboczy 0,75 m. Projektowana klasa drogi to D, a kategoria obciążenia ruchem to KR1. Dopuszczalny nacisk pojedynczej osi napędowej pojazdu na nawierzchnię jezdni przyjęto 100 kN. Projektowany okres eksploatacji czyli stan graniczny nośności i przydatności do użytkowania został ustalony na 20 lat.

Projektowana konstrukcja jezdni i zjazdów składała się z warstwy odsączającej żwirowo-piaskowej o gr. 15 cm, dolnej warstwy podbudowy z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie gr. 5 cm pochodzącego z odzysku, górnej warstwy podbudowy z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie o gr. 18 cm, warstwy wiążącej z betonu asfaltowego o gr. 4 cm oraz warstwy ścieralnej z betonu asfaltowego o gr. 4 cm. Jako grubość warstwy umocnionego pobocza przyjęto 8 cm. W obrębie skrzyżowania z drogą powiatową nr 3050P na początkowym odcinku drogi zaprojektowano chodnik z betonowej kostki brukowej koloru szarego, bezfazowy o gr. 8 cm na podsypce cementowo-piaskowej, podbudowie z chudego betonu oraz warstwie odsączającej żwirowo-piaskowej.

W skład opracowania projektowego wchodziło również wykonanie oświetlenia przejścia dla pieszych w ciągu ww. drogi powiatowej zasilanego energią solarną oraz montaż ochronnej bariery stalowej typu SP 05/4 B o łącznej długości 138 m na początkowym odcinku przebudowy.

Wody opadowe odprowadzane miały być bez zmian, powierzchniowo zgodnie ze spadkami podłużnymi i poprzecznymi drogi na tereny zieleni w pasie drogi oraz do istniejących rowów.

(akta kontroli str. 710-728)

Zgodnie z umową wykonawca za realizację zadania miał otrzymać wynagrodzenie w wysokości 860,7 tys. zł brutto. Wynagrodzenie zostało ustalone ryczałtowo i obejmowało całość prac i wszelkich kosztów związanych z wykonaniem umowy. Wykonawca dostarczył 9 listopada 2021 r. fakturę za wykonane roboty w umownej

wysokości. Po sprawdzeniu merytorycznym faktura została opłacona w pełnej wysokości. Inwestor uznał, że wszystkie planowane elementy i rodzaje robót zostały w pełni wykonane i zapłacone pomimo niewykonania całego zakresu robót dotyczących oznakowania pionowego i poziomego, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Największy pod względem wartości zakres zrealizowanych robót dotyczył wykonania podbudowy i nawierzchni jezdni – 568,2 tys. zł, co stanowiło 66% ogółu wartości zadania oraz koszt montażu stalowych barier ochronnych 68,9 tys. zł (8% ogólnej wartości zadania).

(akta kontroli str. 284-298, 617-618, 824-825)

2.5 Zakończenie realizacji inwestycji 11 września 2021 r., było zgodne z terminami wynikającymi z umowy o dofinansowanie ze środków RFRD, a zakończenie finansowe realizacji zadania nastąpiło 10 listopada 2021 r., tj. dzień przed umownym terminem.

(akta kontroli str. 299-301, 572-621)

2.6 Dzień przed terminem wynikającym z umowy o dofinansowanie ze środków RFRD, przebudowana droga została 17 września 2021 r. oddana do użytkowania. W związku z realizacją inwestycji na podstawie zgłoszenia przebudowa nie wymagała uzyskania pozwolenia na użytkowanie.

(akta kontroli str. 299-301, 809)

2.7 Rozliczenie końcowe dofinansowania zadania realizowanego w ramach środków RFRD w wysokości 516,4 tys. zł zostało przekazane Wojewodzie Wielkopolskiemu 30 grudnia 2021 r. i ostatecznie zatwierdzone 16 marca 2022 r.

(akta kontroli str. 572-622)

Rozliczenie końcowe wsparcia w wysokości 113,5 tys. zł uzyskanego z Województwa Wielkopolskiego w ramach dotacji na dofinansowanie przebudowy dróg dojazdowych do gruntów rolnych nastąpiło 17 listopada 2021 r. Do sprawozdania nie wniesiono zastrzeżeń.

(akta kontroli str. 623-628)

Informację o wykorzystaniu środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na inwestycyjne zadania w wysokości 190,8 tys. zł przekazano Wojewodzie Wielkopolskiemu 31 stycznia 2022 r.

(akta kontroli str. 629-630)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Komisja dokonała odbioru robót dotyczących przebudowy drogi gminnej nr 1010P „Siernicze Wielkie – Posada” bez spełnienia niektórych wymogów określonych w rozdziale 8.4 *Odbiór ostateczny robót* Specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót D-M-00.00.00. Zgodnie z określonymi tam warunkami, komisja dokonuje odbioru m.in. na podstawie przedłożonych dokumentów, wyników badań i pomiarów, podczas gdy Wykonawca nie przedstawił wymaganych Specyfikacją dokumentów:

- opinii technologicznej sporządzonej na podstawie wszystkich wyników badań i pomiarów załączonych do dokumentów odbiorowych, wykonanych zgodnie ze specyfikacją techniczną;
- wyników pomiarów kontrolnych wykonania warstwy ścieralnej m.in. w zakresie wskaźnika zagęszczenia, grubości warstwy, stanowiących jednocześnie zgodnie ze specyfikacją techniczną D-05.03.05a, podstawę płatności;
- dokumentów dopuszczających ochronną barierę stalową do obrotu i powszechnego stosowania (deklaracji zgodności, aprobaty technicznej).

Jak wyjaśniła Kierownik referatu gospodarki komunalnej, przestrzennej i ochrony środowiska będąca jednocześnie z-cą przewodniczącą komisji odbiorowej robót, *komisja dokonała odbioru robót w oparciu o warunki umowy z wykonawcą a odbiór inwestycji na podstawie niekompletnej dokumentacji powykonawczej wynikał z omyłki i przeoczenia.*

W przypadku ochronnej bariery stalowej dopiero na potrzeby złożonych wyjaśnień w toku kontroli NIK 12 maja 2022 r. przedłożono stosowne dokumenty dopuszczające barierę.

NIK wskazuje, że komisja - zgodnie z pkt 8.4.2 specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót D-M-00.00.00 Wymagania ogólne - w przypadku braku gotowości robót pod względem przygotowania dokumentacyjnego do odbioru, powinna wyznaczyć nowy termin umożliwiający przedłożenie i weryfikację przez komisję brakujących dokumentów. Specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót stanowiła element składowy dokumentacji projektowej przekazanej przez zamawiającego wykonawcy. Wykonawca z kolei zgodnie z warunkami określonymi w § 2 ust. 1 pkt 1 umowy nr OO.ZP.271.8.2021.TP z 11 czerwca 2021 r. zobowiązywał się do wykonywania przedmiotu umowy z należytą starannością zgodnie z ofertą oraz dokumentacją techniczną. Stosownie do art. 103 ust. 1 ustawy PzP zamówienia na roboty budowlane opisuje się za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych. Specyfikacje techniczne, w myśl § 12 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 20 grudnia 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego³⁵ stanowią opracowania zawierające w szczególności zbiory wymagań, które są niezbędne do określenia standardu i jakości wykonania robót, w zakresie sposobu wykonania robót budowlanych, właściwości wyrobów budowlanych oraz oceny prawidłowości wykonania poszczególnych robót. Ponadto należy dodać również, że zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra rozwoju i technologii z 20 grudnia 2021 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym³⁶ podstawę do sporządzania kosztorysu inwestorskiego stanowią m.in. specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót.

(akta kontroli str. 299-301, 743-767, 814-823, 838, 840-843)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina zapewniła sprawowanie usługi nadzoru inwestorskiego nad realizowaną inwestycją jednak nierzetelne dokumentowanie przebiegu robót budowlanych oraz odbioru robót obniżyły jego skuteczność. Rozliczenie otrzymanych źródeł dofinansowania inwestycji nastąpiło terminowo i zostało zatwierdzone przez dysponentów środków pomocowych.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o:

³⁵ Dz. U. poz. 2454. W brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2021 r. – Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r., poz. 1129).

³⁶ Dz. U. poz. 2458. W brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2021 r. – Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. z 2004 r., nr 130, poz. 1389).

Wnioski

- 1) zapewnienie rzetelnego sporządzania treści umów,
- 2) dokonywanie rzetelnych odbiorów technicznych robót w umownych terminach oraz zapewnienie naniesienia w dokumentacji powykonawczej wszelkich zmian zaistniałych podczas realizowania inwestycji,
- 3) zapewnienie terminowego zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania przedmiotu umów,
- 4) założenie ksiąg drogi dla wszystkich dróg gminnych oraz zapewnienie ich rzetelnego prowadzenia,
- 5) zapewnienie przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego lub przydatności do użytkowania dróg zgodnie z wymogami art. 62 ust. 1 ustawy Prawo budowlane,
- 6) zapewnienie wprowadzenia dla przebudowanych dróg stałej i kompletnej organizacji ruchu zatwierdzonej przez właściwy organ nadzorujący zarządzanie ruchem.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, 7 czerwca 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler



Elektronicznie
podpisany przez
Tomasz
Otworowski
Data: 2022.06.07
12:32:27 +02'00'

p.o. Dyrektor



Marcin Zdzisław
Stefaniak
2022.06.07
12:39:34 +02'00'